



## El informe Sachs: reflexiones sobre la asignación geográfica de la ayuda

*Iliana Olivie \**

**Tema:** El pasado 17 de enero, el economista Jeffrey Sachs hizo entrega a Kofi Annan del informe elaborado por el Proyecto del Milenio sobre cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La entrega del documento marca el punto de partida del que será un año clave para la lucha contra la pobreza y el hambre

**Resumen:** Este análisis valora algunas de las propuestas del informe del Proyecto del Milenio. En primer lugar, se recogen las 10 principales recomendaciones del equipo de Sachs para, en segundo lugar, evaluar sus posibles implicaciones en dos aspectos que son clave para el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y para el sistema español en particular; esto es, el reparto geográfico de la ayuda al desarrollo y el papel relativo de las políticas internacionales, frente a las nacionales, en la superación de los obstáculos a un mayor desarrollo

### **Análisis:**

El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas es un órgano de consulta creado a petición del Secretario General de Naciones Unidas. Dirigido por Jeffrey Sachs, está formado por un equipo de más de 265 expertos en cooperación y desarrollo del mundo académico, del sector privado, ONGD, agencias de Naciones Unidas y funcionarios públicos. Su finalidad ha sido la de estudiar, a petición de la ONU, las estrategias a seguir, tanto por donantes como por receptores, para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015<sup>1</sup>.

La finalización y entrega de este informe marca el punto de partida del que será un año clave para los ODM ya que el próximo mes de septiembre se celebrará una Cumbre de Alto Nivel en Nueva York en la que se evaluarán los (escasos) progresos realizados desde la adopción de los ODM a principios de este decenio.

### *Las 10 recomendaciones del informe Sachs*

Una serie de recomendaciones están dirigidas a mejorar la planificación de los países en desarrollo para el logro de los ODM. Se recomienda adoptar (o en su caso adaptar) las estrategias de desarrollo necesarias para el logro de los objetivos, detallando los recursos necesarios (inversiones pública y privada, ayuda externa) y siguiendo un proceso transparente en el que participen organizaciones de la sociedad civil, donantes internacionales y el sector privado. Por otra parte, el informe recomienda una mayor concentración geográfica y sectorial de los esfuerzos para el logro de los ODM: la

*\* Investigadora Principal, Área de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano*

<sup>1</sup> Proyecto del Milenio de Naciones Unidas (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

comunidad de donantes debería seleccionar una docena de países en la “vía rápida”, con altas probabilidades de contribuir al logro de los objetivos a escala mundial dados sus buenos índices de gobernabilidad y su capacidad de absorción de la ayuda externa. Del mismo modo, se deberían emprender actuaciones de “ganancia rápida” (“*quick win actions*”) en los terrenos sanitario (como, por ejemplo, la distribución masiva de mosquiteros anti-malaria), educativo (como la eliminación de las tasas escolares) o productivo (distribución masiva de fertilizantes). El Proyecto del Milenio también recomienda la regionalización de los países pobres (en iniciativas como el NEPAD –*New Partnership for Africa’s Development*– o la Comunidad del Caribe). Por lo que respecta al sistema internacional, se insiste en la necesidad de aumentar los flujos de ayuda, que deberían ascender hasta el 0,54% del PNB del conjunto de los donantes en 2015 para el logro concreto de los ODM y hasta el 0,7% del PNB en el mismo año para el logro de objetivos más generales de desarrollo. En este sentido, se señala la necesidad de avanzar en la liberalización comercial (a través de la Ronda de Doha) y de promover una comunidad global de investigación científica en las áreas de mayor importancia para los países en desarrollo, particularmente en materia de salud y de medioambiente. Por último, el informe recomienda una mayor coordinación entre las diferentes agencias, fondos y programas de desarrollo de Naciones Unidas, tanto en la sede como en el terreno.

#### *La asignación geográfica de la ayuda*

El informe del Proyecto del Milenio defiende la concentración de la ayuda al desarrollo en una docena de países que estén en posición de progresar significativamente en poco tiempo, dado su buen gobierno y su alta capacidad de absorción (recomendación 4). Concretamente, se propone un criterio de asignación geográfica de la ayuda que sería la combinación de cuatro criterios existentes: (1) países admitidos o en trámites de admisión en la iniciativa para países altamente endeudados HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*); (2) ser elegible o estar en fase de aplicación de las reformas necesarias para ser elegible para la Cuenta del Milenio de la cooperación estadounidense, el MCA (*Millennium Challenge Account*); (3) someterse al mecanismo de evaluación del NEPAD, el APRM (*African Peer Review Mechanism*); y, por último, (4) estar en proceso de elaboración de un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, DERP.

Estos cuatro criterios tienen en común que dan prioridad, en la asignación de la ayuda, a los países subsaharianos, de renta baja y que, además, registren buenos índices de gobernabilidad. El sometimiento a la evaluación del NEPAD sesga, obviamente, la ayuda hacia el continente africano. Por su parte, como es bien sabido, la elegibilidad para la HIPC o el desarrollo de una Estrategia de Reducción de Pobreza implican, por su estructura de incentivos y de criterios de acceso, la pertenencia del país en desarrollo a la categoría de renta baja<sup>2</sup>. Y, como señala el mismo informe, en los cuatro criterios se valora positivamente que el país receptor registre buenos indicadores de gobernabilidad. De hecho, ésta es una de las principales patas de la Cuenta del Milenio. Por último, con el segundo criterio de asignación se pretende sesgar la ayuda internacional hacia los receptores de la ayuda estadounidense; es decir, concentrar la cooperación mundial al desarrollo en la zona de influencia estadounidense.

Del mismo modo, el informe aconseja la retirada de la ayuda de los países de renta media, argumentando que “la mayor parte de los países de renta media pueden financiar los Objetivos [de Desarrollo del Milenio] con sus propios recursos, flujos no concesionales, (...) y flujos de capital privado” (Proyecto del Milenio, 2005, p. 204, cuadro 13.4). Además, el informe estima que si la ayuda bilateral real<sup>3</sup>, esto es, la que

<sup>2</sup> Para más detalles véase <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/129.asp>

<sup>3</sup> Se considera que la ayuda real es la que resulta de restar a la ayuda oficial al desarrollo los intereses de

efectivamente está financiando el logro de los ODM, no asciende a más del 24% para el conjunto de los países en desarrollo (debido a la baja calidad de la ayuda internacional), en el caso de los países de renta media, esta proporción desciende al 9%. Los autores llegan a recomendar la conversión de los países de renta media en donantes para los países de renta baja aunque, no obstante, también consideran la posibilidad de cancelar la deuda a los países de renta media altamente endeudados. En definitiva, el informe defiende el desvío de la ayuda hacia África Subsahariana desde las demás regiones en desarrollo y, principalmente, desde América Latina y el Norte de África, ambas regiones de renta media y, por otra parte, prioritarias para la cooperación española.

Esta propuesta viene a sumarse al consenso ya existente acerca de la asignación geográfica de la ayuda, que se plasma tanto en los acuerdos internacionales sobre desarrollo económico y social (Consenso de Monterrey, ODM) como en distintos instrumentos de la ayuda (los ya mencionados DERP o la iniciativa HIPC). La mayor parte de las propuestas de asignación de la ayuda recogidas en la literatura más reciente pretenden distribuir la ayuda en función de dos grupos de criterios: los que orientan acerca de las necesidades del país y los que podrían orientar acerca de la eficacia que tendrá la ayuda en el país receptor. Siguiendo la política (al menos teórica) de diversos donantes, entre los que se encuentran el Banco Mundial o la cooperación estadounidense a través del MCA, los autores de este informe equiparan la necesidad del país receptor con su renta per cápita mientras que, como *proxy* de la eficacia, se recurre a la capacidad de absorción del país receptor que, a su vez, se reduce a la calidad de los indicadores de gobernabilidad.

Los problemas de este planteamiento acerca de la asignación geográfica de la ayuda son de distinto tipo.

En primer lugar, es reduccionista equiparar la necesidad de un país a su renta per cápita pero, además, el grupo de países de renta media, que el informe analiza en conjunto, no es una unidad de análisis real. El informe señala las necesidades y capacidades de desarrollo de los países de renta media de forma global, obviando que en esa categoría se incluyen un centenar de países en desarrollo con problemas y capacidades bien distintos<sup>4</sup>. Cuesta creer que Bolivia, que se sitúa en la cola de los países de renta media, puede financiar el logro de los ODM con un mero reajuste de su gasto público o mediante su escaso acceso al capital privado internacional.

En segundo lugar, los indicadores de buen gobierno en los que se basa el criterio de asignación de la ayuda propuesto por el equipo de Sachs son subjetivos. La calidad de la gobernabilidad depende, en parte, de la calidad de la gobernabilidad económica que, a su vez, vendría definida por el signo de determinadas políticas macroeconómicas como la fiscal, la monetaria y la comercial. Según Burnside y Dollar<sup>5</sup>, en cuyo estudio se basa la propuesta del Proyecto del Milenio, las políticas fiscal y monetaria son “buenas” si son restrictivas, del mismo modo que la bondad de la política comercial se mide con el grado de apertura de la economía al comercio exterior. Es bien sabido que este planteamiento, que podría definirse como parte del llamado Consenso de Washington, ha sido cuestionado desde diferentes ámbitos: unas políticas monetaria y fiscal restrictivas y la apertura comercial no tienen por qué ser siempre, bajo cualquier circunstancia, en cualquier país y en cualquier momento de su historia económica, las mejores opciones para un mayor desarrollo económico y social. Así, es cuestionable que el buen gobierno

---

pago de la deuda, la cooperación técnica realizada por consultores de países desarrollados, la ayuda alimentaria (incluyendo la de emergencia) y la condonación de la deuda.

<sup>4</sup> Recuérdese que el total de países en desarrollo asciende a unos 150, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

<sup>5</sup> Véase C. Burnside y D. Dollar (2000), “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review*, vol. 90, nº 4, pp. 847-868.

de un país y, por tanto, el volumen de ayuda al desarrollo que se le asigne esté dependiendo, en último término, del signo de su política fiscal. La defensa de este planteamiento por parte de un grupo de expertos liderado por Sachs resulta sorprendente, teniendo en cuenta que este mismo economista también es signatario de la Agenda del Desarrollo de Barcelona, en la que se subrayan el fracaso de las políticas del Consenso de Washington y el peligro de aplicar recetas únicas, en materia de política económica, para todos los países en desarrollo. Asimismo, este criterio de asignación puede dificultar la aplicación del principio de apropiación (la elección de los países pobres de sus propias políticas de desarrollo), principio que también defiende este informe.

Un problema más general, y difícilmente resoluble, de basar la eficacia de la ayuda en el funcionamiento de la administración y, en general, de las instituciones del país receptor es que se está considerando que la ayuda es más eficaz cuanto más desarrollado está el país, lo cual puede resultar contradictorio cuando lo que se está midiendo es a qué países canalizar la ayuda.

Así, el Proyecto del Milenio defiende la concentración de la ayuda en unos pocos países en base a una serie de criterios cuestionables, con la idea de que si la ayuda se concentra en países con altos niveles de pobreza y gran capacidad de absorción de la ayuda, será más fácil lograr los ODM a escala mundial. Esto es así porque para algunos ODM la meta es la reducción y no la erradicación de un determinado problema. Tomemos, por ejemplo, la primera meta, reducir a la mitad la población pobre que subsiste con menos de un dólar diario. Será más fácil lograr este objetivo si los esfuerzos se concentran en algunos países subsaharianos con una administración relativamente eficaz, donde se encuentra una gran proporción de la pobreza mundial. Sin embargo, como señala Wolf (*Financial Times*, 18/1/2005), cabe preguntarse si es preferible centrar los esfuerzos en los países con mayores garantías de éxito o si, por el contrario, convendría prestar más atención a los países con mayores obstáculos sociales y políticos para el logro de los objetivos. Y es que el planteamiento de Sachs estaría entrando en contradicción con el espíritu de los ODM, tal y como lo ha planteado el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)<sup>6</sup>, pues no se trata solamente de progresar a escala mundial sino que dicho avance debería producirse también a escala nacional, en cada país en desarrollo, y entre las zonas y los grupos más vulnerables de población, buscando la solución a los problemas del subdesarrollo más allá de las medias nacionales y, por supuesto, más allá de las medias mundiales. Así, aunque la excesiva dispersión de la ayuda ha sido una traba fundamental a la eficacia de la ayuda al desarrollo y a la reducción de la pobreza, la excesiva concentración de la misma podría suponer, igualmente, un obstáculo a la consecución de los ODM en 2015.

#### *Políticas nacionales vs. políticas internacionales*

Tal y como se señala en los acuerdos internacionales firmados a principios de este decenio, y, particularmente, en el Consenso de Monterrey, el papel de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de los países pobres es fundamental.

Sin embargo, según el Proyecto del Milenio, las políticas económicas internacionales que tienen impacto en los receptores de ayuda se ciñen a la ayuda internacional al desarrollo –que habría que incrementar considerablemente y cuya calidad debería mejorar–, al alivio de la deuda externa de los países pobres y a ciertos aspectos del comercio internacional –que se solucionarían con el éxito de la Ronda de Doha en 2006–. El incumplimiento de los ODM se explicaría con los problemas de gobernabilidad en los países en desarrollo, con la caída de algunos países en trampas de pobreza y con la

---

<sup>6</sup> PNUD (2003), *Human Development Report. Millennium Development Goals. A Compact Among Nations to End Human Poverty*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

existencia de bolsas de pobreza y la debilidad de determinadas políticas internas mientras que no se menciona, siquiera, el efecto perjudicial que pueden estar teniendo determinadas prácticas financieras o comerciales internacionales en los receptores de ayuda. Asimismo, al referirse al déficit de gobernabilidad mundial, el Proyecto del Milenio se limita a reclamar una mayor regulación para afrontar los problemas sanitarios y medioambientales globales sin siquiera referirse al déficit en la regulación financiera o comercial mundial.

Las relaciones financieras y comerciales internacionales y su impacto en los países pobres son extremadamente complejas. Baste señalar, en el plano financiero, la intermitencia del acceso al capital de las economías emergentes y sus recurrentes crisis de tipo de cambio, el síndrome de enclave –y las consiguientes desigualdades– generado en numerosos receptores de inversión extranjera directa, el papel que pueden desempeñar en estos fenómenos normas como Basilea II o, en términos generales, el déficit de gobernabilidad financiera mundial y los problemas que plantea la actual estructura de votos en las instituciones financieras internacionales. Asimismo, la Ronda de Doha podría no tener los efectos esperados para el desarrollo mundial, según Stiglitz<sup>7</sup>.

**Conclusiones:** El informe del Proyecto del Milenio viene a sumarse al consenso internacional en lo que respecta a la asignación geográfica de la ayuda mientras que, por el contrario, concede menor importancia al entorno económico internacional en el desarrollo de los países pobres.

Éstas y otras conclusiones y recomendaciones del estudio dirigido por Sachs se derivan del diagnóstico de la pobreza y el subdesarrollo que en él se realizan. Por una parte, la clasificación de los países para evaluar sus obstáculos a un mayor nivel de desarrollo es muy general: los países se agrupan en grandes regiones (aunque elaborando un análisis más detallado de grandes países como China o India y dedicando un capítulo completo a África). Por otra parte, la división de los países para calibrar la asignación geográfica de la ayuda tiene elementos arbitrarios que dan lugar a categorías que no se pueden considerar unidades de análisis. Éste es el caso, por ejemplo, de los países de renta media o de las pequeñas islas en desarrollo o de los países sin salida al mar. Asimismo, según el informe, las causas del subdesarrollo se pueden resumir en el “mal” gobierno, la caída en trampas de pobreza, la existencia de bolsas de pobreza y/o la debilidad de determinadas políticas internas. Sin embargo, un análisis más completo de la realidad pone de manifiesto que, para la mayoría de los países, las causas del subdesarrollo son algo más complejas y se entremezclan en mayor medida, y, sobre todo en la actualidad, con la influencia del entorno económico y político mundial.

Una vez más, la heterogeneidad de los países en desarrollo nos lleva a recomendar un diagnóstico más minucioso, país por país, tanto de las trabas a un mayor nivel de desarrollo como de la aportación que puede realizar en este sentido la cooperación internacional al desarrollo.

Las recomendaciones acerca de la asignación geográfica de la ayuda vienen a sumarse a un consenso internacional creciente que defiende la acumulación de la ayuda al desarrollo en países de renta baja con buenos índices de gobernabilidad. Esta propuesta pone en entredicho la recepción de ayuda por buena parte de los países en desarrollo latinoamericanos que, en su mayoría, no cumplen con ninguno de los dos requisitos. Existen argumentos para mantener la ayuda al desarrollo en esta región, pero también es cierto que la baja calidad y, por tanto, el escaso impacto de la ayuda internacional en los países de renta media se utilizará como argumento para forzar una retirada de la ayuda y

---

<sup>7</sup> J. Stiglitz (2004), “A Development Round of Trade Negotiations?”, conferencia presentada en *Annual Bank Conference on Development Economics, Europe*, Banco Mundial, Bruselas, mayo.

su desvío hacia África Subsahariana. Sería conveniente, por lo tanto, revisar los mecanismos de desembolso de la ayuda y la reforma de los instrumentos de la ayuda española que menor impacto están teniendo en las sociedades latinoamericanas, tal y como se adelanta en el nuevo Plan Director de la cooperación española para el período 2005-2008.

*Iliana Olivé*

*Investigadora Principal, Área de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano*